

L'Italia nel Mercato interno: applicare le regole

Fabrizia Peirce e Aurora Saija¹

*Progetto Concorrenza di Confindustria
coordinato da
Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi*

¹ Assonime.

Indice

1. Introduzione	3
2. La realizzazione del Mercato interno: mutuo riconoscimento e armonizzazione.....	4
2.1 Il mutuo riconoscimento	5
2.2 L'armonizzazione	6
3. Gli obblighi degli Stati membri	8
4. Lo stato attuale del Mercato interno: le analisi della Commissione europea	11
5. Il Mercato interno in Italia.....	15
5.1 Il recepimento delle direttive	15
5.2 Assicurare la conformità della normativa nazionale al diritto comunitario	21
5.3 Il ruolo dei giudici e delle amministrazioni	23
Riferimenti bibliografici.....	24

1. Introduzione

La realizzazione di un Mercato interno pienamente integrato darebbe un contributo fondamentale alla competitività dell'economia europea. Per raggiungere l'obiettivo ciascuno Stato membro ha il compito di collaborare lealmente con le istituzioni comunitarie, nel rispetto delle regole del Trattato e dei principi della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Per anni l'Italia ha occupato posizioni di retroguardia sia per la non corretta applicazione delle norme comunitarie a effetto diretto, sia per la mancata attuazione delle direttive. È importante superare questa situazione. Ciò esige l'impegno degli organi politici e delle amministrazioni centrali e locali, nonché una maggiore consapevolezza dei propri diritti da parte dei cittadini e delle imprese. A questo fine, è indispensabile una chiara comprensione dei concreti meccanismi per la costruzione e il funzionamento del Mercato interno.

Definire il Mercato interno è semplice. Il Trattato CE ne offre una nozione chiara: "uno spazio nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali"², in grado di favorire l'autonomia di scelte, la concorrenza e la mobilità, che sono i requisiti necessari per la crescita economica.

Non altrettanto semplice è realizzarlo. Il Mercato interno resta ancora un obiettivo da raggiungere e richiede alla Comunità un lavoro costante di ricerca e di perfezionamento degli strumenti per conseguirlo. Ogni risultato segna un passo avanti verso la meta, ma contemporaneamente il quadro di riferimento muta. Cambiano le dimensioni geografiche dell'Europa, il ritmo del progresso tecnologico, il peso dei settori economici. Emergono quindi esigenze sempre nuove e non è detto che gli strumenti utilizzati per ottenere un certo risultato rimangano adeguati: occorre aggiornarli al contesto in evoluzione ed eventualmente svilupparne di nuovi.

Per questo si può affermare che la realizzazione del Mercato interno "non è un compito finito, ma piuttosto un processo in corso"³, in cui fasi di accelerazione si alternano a fasi di rallentamento spesso secondo l'altalenante volontà degli attori di operare per l'integrazione.

Tale processo trae comunque origine da un nucleo di principi fondamentali fissati all'interno del Trattato ed è continuamente alimentato dall'interazione di due forze, il mutuo riconoscimento e l'armonizzazione, che in quei principi hanno il loro centro di gravità.

² Articolo 14, paragrafo 2, del Trattato.

³ Commissione europea (2002) Mercato interno – Dieci anni senza frontiere, p. 4.

2. La realizzazione del Mercato interno: mutuo riconoscimento e armonizzazione

Il Trattato garantisce la libera circolazione mediante regole di integrazione negativa. Oltre a proibire le discriminazioni basate sulla nazionalità (articolo 12) esso vieta agli Stati membri di mantenere e introdurre misure che ostacolano i flussi transfrontalieri. Rilevano in questo senso il divieto di restrizioni quantitative agli scambi di merci e di misure di effetto equivalente (articoli 28 e 29), il divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento (articolo 43), il divieto di restrizioni alla libera prestazione di servizi (articolo 49) e il divieto di restrizioni ai movimenti di capitali (articolo 56). Questi principi sono fonte di diritti per cittadini e imprese e godono del primato rispetto alle norme nazionali incompatibili. Agli Stati membri viene concessa una limitata possibilità di deroghe solo per specifiche esigenze di interesse generale (ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica).

I principi della libera circolazione rappresentano il nucleo del Mercato interno, ma non sono sufficienti a realizzarlo. L'esistenza di una pluralità di regimi nazionali, che il Trattato non pretende di eliminare, può costituire un ostacolo alla libera circolazione nella misura in cui comporta che merci, persone, servizi e capitali debbano confrontarsi con, e adeguarsi a, sistemi di regolazione di volta in volta diversi.

La risoluzione di questo problema è la vera sfida alla piena realizzazione del Mercato interno.

Le due soluzioni estreme consistono nell'imporre regole uniformi a livello sovranazionale che tutti i paesi sono tenuti ad applicare, oppure nello stabilire che i fattori in circolazione rispondono esclusivamente alla legislazione del paese di provenienza.

Entrambe le opzioni presentano criticità.

La totale armonizzazione, come l'esperienza ha dimostrato, risulta impraticabile per la maggior parte dei settori. Ciascuno Stato, infatti, in sede di negoziato cerca di ottenere regole che soddisfino il più possibile gli specifici interessi nazionali e ciò paralizza il processo di formazione delle norme comuni; inoltre, il testo normativo frutto dell'eventuale accordo può risultare talmente denso di prescrizioni tecniche da divenire presto obsoleto.

Il ricorso generalizzato al principio del paese d'origine si scontra, d'altra parte, con la diffidenza di ciascuno Stato riguardo alla capacità degli altri ordinamenti di assicurare un'adeguata protezione degli interessi coinvolti: in assenza di un livello condiviso di tutela difficilmente i governi rinunciano ad applicare le norme nazionali quando si tratta di salvaguardare esigenze generali ritenute prioritarie.

Dato che nessuna delle due soluzioni si presta ad essere adottata in modo definitivo e univoco, le istituzioni comunitarie agiscono all'interno dello spazio da esse delimitato: la realizzazione del Mercato interno viene perseguita attraverso un sistema elastico in

cui le forze del mutuo riconoscimento e dell'armonizzazione raggiungono l'equilibrio in punti diversi a seconda delle circostanze.

2.1 Il mutuo riconoscimento

In virtù del mutuo riconoscimento ciascuno Stato membro è tenuto, in assenza di regole comuni, a consentire l'accesso nel proprio territorio delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali che legalmente circolano negli altri Stati membri. Misure nazionali diverse da quelle vigenti negli altri Stati membri, non discriminatorie ma suscettibili di restringere la libera circolazione, possono essere applicate alle importazioni a condizione che siano volte a soddisfare esigenze imperative di interesse generale e siano proporzionate allo scopo di tutela perseguito⁴.

Il mutuo riconoscimento opera come leva all'apertura degli ordinamenti giuridici favorendone il confronto. Anzitutto esso influisce sulle fonti della disciplina di accesso al mercato, imponendo allo Stato di destinazione di riconoscere la storia regolatoria che un bene o servizio ha avuto nello Stato membro di provenienza⁵.

Inoltre, il mutuo riconoscimento limita l'autonomia regolatoria degli Stati sul piano sostanziale: le norme dello Stato di destinazione possono essere sovrapposte a quelle dello Stato di provenienza del prodotto o del servizio solo se ciò è giustificato da motivi di interesse generale ed è rispettata la proporzionalità. Lo Stato di destinazione effettua a tal fine uno scrutinio sulla capacità del sistema regolatorio del paese d'origine di offrire un grado di tutela equivalente al proprio. La possibilità per lo Stato di destinazione di accertare l'equivalenza delle garanzie previste dalla normativa dello Stato di provenienza, per poi eventualmente applicare le proprie regole, costituisce il cardine della differenza tra il principio del mutuo riconoscimento e quello del paese d'origine: in base a quest'ultimo, infatti, la legislazione dello Stato di provenienza irrompe nell'ordinamento dello Stato di destinazione senza lasciare spazio a eccezioni.

Il confronto sul mercato di merci o servizi che provengono da Stati membri diversi dipenderà anche dalla comparazione tra le regole che ne disciplinano, nei rispettivi ordinamenti, le modalità di produzione e commercializzazione. Favorendo l'accesso al mercato e la concorrenza tra beni e servizi, il mutuo riconoscimento favorisce pertanto la concorrenza tra regimi di regolazione diversi.

⁴ Il principio è stato per la prima volta affermato dalla Corte di Giustizia con la nota sentenza 20 febbraio 1979, causa 120/78, *Cassis de Dijon* per la circolazione delle merci e successivamente esteso ai servizi nel corso degli anni Ottanta. In particolare, nella sentenza 17 dicembre 1981, causa 279/80, *Webb*, la Corte afferma che "la libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale sancito dal Trattato, può venire limitata solamente da norme giustificate dal pubblico interesse e obbligatorie nei confronti di tutte le persone e le imprese che esercitino la propria attività sul territorio di tale Stato, nella misura in cui tale interesse non risulti garantito dalle norme alle quali il prestatore di servizi è soggetto nello Stato membro in cui è stabilito" (punto 17).

⁵ Cfr. Commissione europea, Comunicazione sulle conseguenze della sentenza *Cassis de Dijon*, OJ 3.10.1980, C 256. Secondo la Commissione il principio del mutuo riconoscimento implica che gli Stati membri "when drawing up commercial or technical rules liable to affect the free movement of goods, may not take an exclusively national viewpoint and take account only of requirements confined to domestic products. The proper functioning of the common market demands that each Member State also give consideration to the legitimate requirements of the other Member States".

La giurisprudenza comunitaria svolge un ruolo decisivo nel determinare l'intensità con cui la forza del mutuo riconoscimento spinge il processo di costruzione del Mercato interno. La Corte di giustizia è di volta in volta chiamata ad esaminare se le misure restrittive nazionali siano compatibili con il Trattato; quanto più la Corte adotta un'interpretazione ampia delle misure che ostacolano la libera circolazione e riduce lo spazio per le giustificazioni addotte dagli Stati membri, tanto più tende ad espandersi l'area del confronto concorrenziale tra ordinamenti.

Nel valutare le restrizioni la Corte segue una *rule of reason* per ponderare le esigenze imperative nazionali con l'obiettivo dell'integrazione dei mercati, giungendo a risultati diversi a seconda dei settori considerati. Ad esempio per le merci vi è un consolidato orientamento della giurisprudenza nel senso di censurare le misure nazionali che in vario modo limitano la libertà commerciale, circoscrivendo così l'autonomia regolatoria degli Stati membri. La Corte appare invece più disponibile a riconoscere la rilevanza delle motivazioni di interesse pubblico addotte a sostegno delle restrizioni nazionali nel settore dei servizi, dove maggiori sono le asimmetrie informative e l'esigenza di tutelare l'utente-parte debole del rapporto.

Le esigenze imperative di interesse generale che meritano di essere tutelate a scapito della libera circolazione rappresentano il punto in cui si esaurisce la forza del mutuo riconoscimento e da cui inizia l'azione complementare dell'armonizzazione.

2.2 L'armonizzazione

E' il Trattato ad assegnare alla Comunità il compito di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri nella misura necessaria al funzionamento del Mercato comune⁶. Il *quantum* di armonizzazione richiesta dipende dal grado di protezione comune che occorre assicurare per ristabilire il consenso degli Stati alla libera circolazione, laddove il mutuo riconoscimento non è più in grado di operare⁷.

Talvolta la regola comunitaria detta in modo univoco e assoluto le condizioni di accesso al mercato, assicurando una soglia elevata e allo stesso tempo invalicabile di protezione (armonizzazione totale). Viene così determinata la completa uniformità delle normative degli Stati membri e nessuna regola nazionale diversa da quella comune è più consentita nel settore armonizzato. Il sacrificio della sovranità nazionale è il prezzo da pagare per realizzare il Mercato interno in quei settori dove gli interessi pubblici dei singoli Stati sono più sensibili.

⁶ Articolo 3, paragrafo 1, lettera h.

⁷ La versione iniziale del Trattato richiedeva l'unanimità del Consiglio per l'adozione delle direttive di armonizzazione. Con l'Atto unico europeo del 1986 è stato introdotto il sistema di voto a maggioranza qualificata per l'adozione delle "misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno" (articolo 95). Rimangono escluse dal voto a maggioranza qualificata le disposizioni fiscali, quelle relative alla libera circolazione delle persone e quelle relative ai diritti e agli interessi dei lavoratori dipendenti.

Un esempio di armonizzazione totale è fornito dalla normativa riguardante i veicoli a motore: data l'esigenza di tutelare la sicurezza degli individui e l'ambiente, la libera circolazione di tali prodotti è stata realizzata attraverso una disciplina articolata in ben quarantacinque prescrizioni tecniche relative ai loro componenti⁸.

Più spesso è sufficiente che la norma comunitaria fissi prescrizioni relative a un livello comune di tutela (armonizzazione minima), senza opporsi al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di disposizioni che garantiscono una tutela più forte, purché ciò avvenga nel rispetto del Trattato. A partire dalla piattaforma di regole condivise può innescarsi spontaneamente un processo di progressivo innalzamento del livello di tutela offerta da ciascun ordinamento nazionale, trainato dall'iniziativa degli Stati che, liberi di sperimentare soluzioni regolatorie diverse, decidano di introdurre o mantenere forme di protezione maggiore rispetto al minimo stabilito dalla normativa armonizzata.

Le direttive di armonizzazione minima sono numerose nel campo della tutela dei consumatori. Un esempio è la direttiva sui contratti a distanza con i consumatori, dove una "clausola minima" attribuisce agli Stati membri la facoltà di adottare o mantenere nel settore armonizzato disposizioni più severe compatibili col Trattato per garantire al consumatore un livello di protezione più elevato⁹.

In alcuni casi la possibilità di disposizioni nazionali più rigorose è circoscritta a specifici aspetti della materia oggetto della direttiva di armonizzazione: la direttiva sulla vendita a distanza di servizi finanziari ai consumatori prevede che in attesa di ulteriore armonizzazione gli Stati membri possano mantenere o introdurre disposizioni più rigorose riguardo ai requisiti in materia di informazioni preliminari, purché tali disposizioni siano conformi al diritto comunitario¹⁰.

Di recente il processo di armonizzazione si è evoluto in direzione di una legislazione meno intrusiva rispetto agli strumenti tradizionali. Più che prescrivere direttamente la disciplina di una determinata materia, l'attività normativa comunitaria definisce principi e obiettivi della regolazione e ne demanda l'attuazione agli organismi locali, siano essi autorità governative oppure operatori privati. Il quadro è spesso completato dalla istituzione di meccanismi di coordinamento e scambio di informazioni tra i regolatori nazionali e la Commissione, al fine di favorire una applicazione coerente delle norme in tutti gli Stati membri¹¹.

Si parla in proposito di "armonizzazione riflessiva"¹² in quanto il potere normativo viene riconsegnato dalle istituzioni comunitarie nelle mani di attori che operano a livello locale, promuovendo meccanismi di autoregolazione che dovrebbero convergere spontaneamente verso una disciplina omogenea.

⁸ Cfr. la direttiva 92/53/CEE relativa all'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi.

⁹ Articolo 14 della direttiva 97/7/CE.

¹⁰ Articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2002/65/CE.

¹¹ Cfr. ad esempio la direttiva 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro).

¹² Barnard (2004), p. 525.

In ogni caso, il confine sul quale si arresta l'intervento di armonizzazione è quello a partire dal quale il mutuo riconoscimento riesce a essere sufficiente per il funzionamento del Mercato interno, perché gli ordinamenti nazionali già presentano un livello di tutela sufficientemente omogeneo di determinati interessi pubblici prevalenti, oppure perché nel settore di riferimento non sussistono esigenze imperative da salvaguardare a scapito della libera circolazione. Nella ricerca di questo confine, che varia a seconda del settore considerato, si sviluppa la storia del Mercato interno. Se per i beni il confine può dirsi raggiunto, quello relativo ai servizi richiede ancora un assestamento delle forze del mutuo riconoscimento e dell'armonizzazione.

3. Gli obblighi degli Stati membri

L'integrazione dei mercati dipende dalla capacità degli Stati membri di rendere operativi sul proprio territorio i principi e le regole della libera circolazione. Un vincolo generale ad adottare tutte le misure atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari e ad astenersi da qualsiasi misura suscettibile di compromettere la realizzazione degli scopi del Trattato CE è posto in capo agli Stati dall'articolo 10 del Trattato stesso. Questo vincolo determina un coinvolgimento nella realizzazione del Mercato interno dell'organizzazione degli Stati a tutti i livelli e in tutte le ramificazioni regionali e locali.

Le implicazioni sono evidenti anzitutto sul piano istituzionale: gli Stati sono tenuti a dotarsi di un assetto in grado di assicurare la conformità del proprio ordinamento alle esigenze del Mercato interno. Ciò richiede ad esempio che vengano istituiti sistemi di verifica della compatibilità degli atti normativi nazionali con il diritto comunitario e procedure funzionali al recepimento tempestivo e corretto delle direttive di armonizzazione¹³. Se le direttive non sono recepite in tempo e correttamente, la forza dell'armonizzazione si disperde e il Mercato interno non esplica le sue potenzialità.

Il Trattato lascia agli Stati membri discrezionalità sulle forme e sui mezzi per il recepimento (articolo 249), ma la giurisprudenza ha fissato alcuni limiti: gli Stati non possono eccepire disposizioni o prassi del proprio ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti dalle direttive¹⁴; le norme nazionali devono possedere la chiarezza e la precisione necessarie ad assicurare la piena attuazione dei diritti attribuiti dalle direttive; i singoli devono poter sapere esattamente quali sono i loro diritti per farli valere, se del caso, davanti ai giudici nazionali¹⁵.

Gli Stati devono inoltre garantire che le norme sulla libera circolazione siano applicate in modo efficace, per rendere effettivo l'accesso nei mercati nazionali di merci, servizi, persone e capitali provenienti dagli altri Stati. A questo fine, è essenziale

¹³ Nell'accordo interistituzionale in materia di *better law-making* del 16 dicembre 2003 il Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione hanno sottolineato l'importanza del rispetto dell'articolo 10 del Trattato e hanno invitato gli Stati membri ad assicurare la corretta e tempestiva trasposizione delle disposizioni comunitarie nel diritto nazionale.

¹⁴ Corte di giustizia, sentenza 6 aprile 1995, causa C-147/94, *Commissione v. Spagna*.

¹⁵ Corte di giustizia, sentenza 19 settembre 1996, causa C-236/95, *Commissione v. Grecia*.

che i giudici e le amministrazioni pubbliche interpretino le disposizioni nazionali in conformità al diritto comunitario, disapplicandole in caso di contrasto¹⁶.

L'obbligo di astenersi dai comportamenti che possono pregiudicare la realizzazione del Mercato interno riguarda in modo particolare le pubbliche amministrazioni e comporta l'abbandono di tutte le prassi che scoraggiano gli scambi transfrontalieri, quali procedure di omologazione dei prodotti e regimi di autorizzazione relativi ad attività di servizio non giustificati o poco trasparenti. Ogni provvedimento che ha un effetto restrittivo della libera circolazione deve essere motivato, proporzionato, reso in tempi ragionevoli e suscettibile di sindacato giurisdizionale¹⁷. Parallelamente, le autorità nazionali devono adottare le misure necessarie, incluse sanzioni sufficientemente dissuasive, per garantire che sul proprio territorio gli scambi non siano ostacolati neanche dall'azione di privati¹⁸.

L'inosservanza da parte degli Stati degli obblighi in tema di Mercato interno rileva principalmente sul piano della responsabilità verso la Comunità. La conformità degli ordinamenti nazionali alle libertà garantite dal Trattato e alle direttive comunitarie è oggetto del controllo della Commissione europea, che può avviare procedure di infrazione contro lo Stato inadempiente (articolo 226 del Trattato)¹⁹.

La Commissione esercita d'ufficio il proprio potere di controllo, ma il suo intervento può essere sollecitato da singoli cittadini od operatori mediante la presentazione di un reclamo. L'infrazione viene dichiarata con sentenza della Corte di giustizia; se lo Stato non si adegua a tale sentenza la Commissione può avviare un'ulteriore procedura di infrazione a suo carico e adire nuovamente la Corte di giustizia (articolo 228 del

¹⁶ Il primato del diritto comunitario, sancito per la prima volta dalla Corte di giustizia nella sentenza 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa-Enel*, determina l'obbligo per i giudici e le autorità amministrative nazionali di disapplicare le disposizioni dell'ordinamento interno in contrasto con le norme comunitarie. In caso di dubbio sulla compatibilità di una disposizione nazionale con il diritto comunitario i giudici nazionali possono (o devono, se si tratta di giurisdizioni di ultima istanza) interpellare la Corte di giustizia in sede di rinvio pregiudiziale. Sull'obbligo per i giudici nazionali di "applicare integralmente il diritto comunitario e di tutelare i diritti che questo attribuisce ai singoli, disapplicando le disposizioni eventualmente contrastanti della legge interna" cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*. Sull'obbligo per i giudici nazionali di interpretare il diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo delle direttive cfr. Corte di giustizia, sentenza 13 novembre 1990, causa C-106/89, *Marleasing SA*.

¹⁷ Cfr., tra le altre, Corte di giustizia, sentenza 15 ottobre 1987, causa 222/86, *Unectef*.

¹⁸ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, *Commissione v. Francia*, in cui l'infrazione addebitata al governo francese consiste nel non aver adottato i provvedimenti idonei a impedire e dissuadere efficacemente gli atti di violenza commessi da privati e da movimenti rivendicativi di agricoltori francesi contro prodotti agricoli provenienti da altri Stati membri. Nello stesso senso anche la sentenza 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, in cui l'infrazione a carico dell'Austria è data dal fatto di non aver vietato una manifestazione che ha poi comportato il blocco totale di una via di comunicazione importante, limitando il commercio intracomunitario delle merci.

¹⁹ La procedura di infrazione si articola come segue:

- la Commissione inoltra allo Stato una lettera di diffida (messa in mora) che illustra i motivi della presunta violazione e invita lo Stato a presentare le proprie osservazioni; gli addebiti possono essere integrati mediante un'eventuale successiva lettera di diffida complementare;
- se la risposta dello Stato membro non è ritenuta soddisfacente, la Commissione emette un parere motivato ai sensi dell'articolo 226 del Trattato e lo Stato viene invitato ad adottare le misure necessarie per conformarsi ad esso entro un termine di due mesi dalla notifica;
- in ultima istanza la Commissione presenta un ricorso alla Corte di giustizia volto a far dichiarare mediante sentenza che lo Stato è venuto meno ai propri obblighi.

La possibilità di adire la Corte di giustizia quando uno Stato abbia violato gli obblighi comunitari è inoltre riconosciuta a tutti gli Stati membri dall'articolo 227 del Trattato.

Trattato) per ottenere la condanna dello Stato membro al pagamento di sanzioni pecuniarie²⁰.

Per assicurare un controllo efficace sulle misure nazionali che potrebbero compromettere la realizzazione del Mercato interno, sono stati istituiti meccanismi procedurali che comportano obblighi ulteriori per gli Stati membri. In particolare, devono essere notificati alla Commissione i progetti di regole tecniche nazionali relative ai prodotti o ai servizi della società dell'informazione²¹. Gli Stati sono inoltre tenuti a uno scambio reciproco di informazioni sulle misure nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci²².

Al controllo della Commissione si accompagna un confronto costante tra gli Stati sulla rispettiva capacità di adempiere agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità. La Commissione effettua una periodica analisi sul grado di adeguamento dei vari ordinamenti nazionali al diritto comunitario e ne diffonde i risultati in uno *scoreboard* stigmatizzando le peggiori performance. Tali esercizi sono volti a promuovere per via di *moral suasion* un miglioramento delle pratiche nazionali.

Oltre a determinare una responsabilità verso la Comunità, l'inadempimento degli obblighi comunitari ha conseguenze nei rapporti tra lo Stato e i singoli. La Corte di giustizia ha riconosciuto da tempo che i privati hanno diritto al risarcimento dei danni ad essi causati da violazioni del diritto comunitario imputabili allo Stato. Questo diritto sussiste tanto nei casi di non corretta applicazione di norme comunitarie a effetto

²⁰ Con la sentenza 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione v. Francia*, la Corte di giustizia ha per la prima volta inflitto contemporaneamente a uno Stato membro una penalità e un'ammenda forfettaria a seguito di grave e persistente inadempimento.

²¹ Il sistema di controllo preliminare delle regole tecniche relative ai prodotti agricoli e industriali, che vengono adottate dagli Stati membri, è stato introdotto nel 1984 ed è attualmente disciplinato dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 98/34/CE. Con la direttiva 98/48/CE il sistema è stato esteso alle regole relative ai servizi della società dell'informazione, per tali intendendosi i servizi prestati normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario. La disciplina è incentrata sull'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione tutti i progetti di nuove regole tecniche, ossia le specificazioni tecniche e gli altri requisiti relativi ai prodotti ovvero le regole relative ai servizi, la cui osservanza sia obbligatoria ai fini della commercializzazione o utilizzazione di un prodotto o per la prestazione di servizi o lo stabilimento di un fornitore di servizi. La Commissione provvede a sua volta a comunicare agli altri Stati membri il progetto di regola tecnica che le è stato notificato. Se la misura notificata presenta aspetti che possono eventualmente creare ostacoli agli scambi o alla libera circolazione dei servizi o alla libertà di stabilimento, la Commissione ne discute con lo Stato interessato e può predisporre un parere circostanziato, avviando una procedura di infrazione. Mentre è in corso la discussione o quando sono in preparazione misure comunitarie di armonizzazione nel medesimo settore, la Commissione può chiedere allo Stato di rinviare l'adozione del progetto notificato (c.d. *standstill*). Come chiarito dalla Corte di giustizia, le misure nazionali non notificate conformemente alla direttiva 98/34/CE sono invalide e inapplicabili ai singoli (cfr. da ultimo sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94, *CIA Security International*).

A seguito del "Rapporto sullo stato dei servizi nel Mercato interno" del 2002, la Commissione ha avviato nell'aprile 2004 una consultazione sulla possibilità di estendere la procedura di controllo preventivo dei progetti nazionali di regole tecniche ad altre categorie di servizi o a tutti i servizi. Secondo la Commissione ciò consentirebbe, da un lato, di eliminare gli eventuali ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno prima che si presentino, evitando o comunque riducendo al minimo gli interventi a posteriori, sempre meno efficaci; dall'altro, di accrescere la trasparenza dell'attività regolamentare degli Stati membri, compresa quella delle autorità regionali e locali.

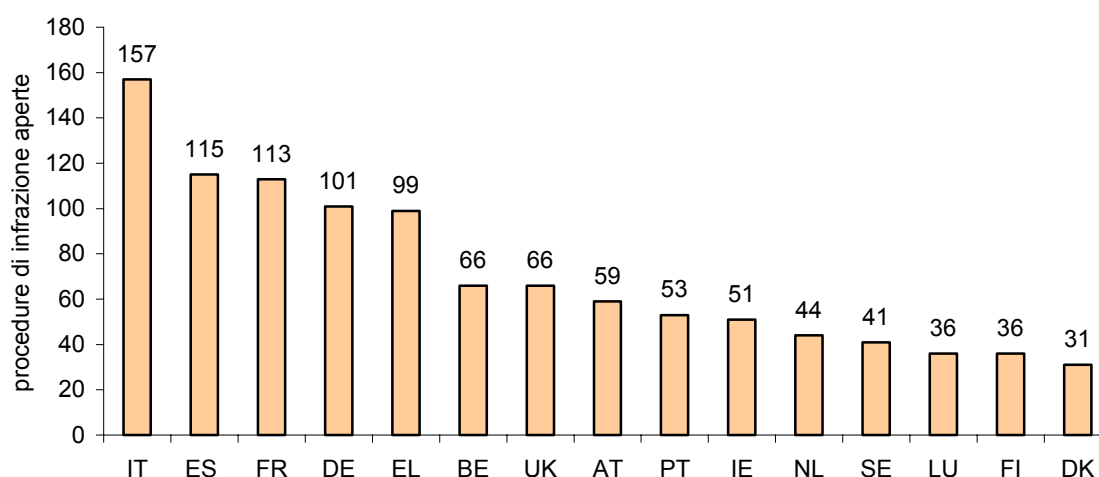
²² Decisione 3052/95 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce una procedura di informazione reciproca sulle misure nazionali che derogano al principio di libera circolazione delle merci all'interno della Comunità.

diretto²³, quanto nei casi di mancata attuazione di direttive²⁴ e può essere fatto valere dinanzi ai giudici nazionali secondo le regole e le condizioni previste dall'ordinamento di ciascuno Stato membro.

4. Lo stato attuale del Mercato interno: le analisi della Commissione europea

Le difficoltà della realizzazione del Mercato interno sono ancora oggi largamente connesse all'inadempimento degli obblighi da parte degli Stati membri. L'ultimo *scoreboard* della Commissione europea indica che persistono evidenti carenze nella trasposizione delle direttive e nell'applicazione dei principi e delle regole sulla libera circolazione²⁵.

Figura 1: Procedure di infrazione, casi aperti. UE-15



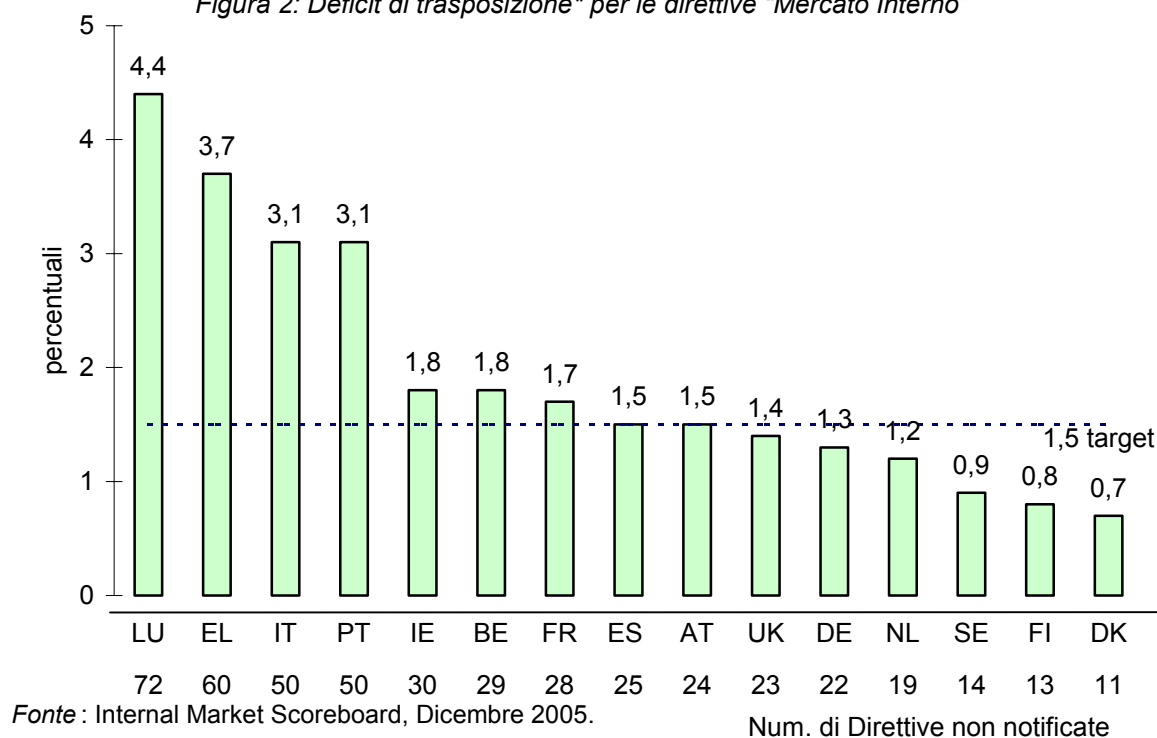
²³ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur e Factortame*. Secondo la giurisprudenza comunitaria (cfr. sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, *Van Gend en Loos*) godono di effetto diretto le norme sufficientemente chiare e precise, atte ad essere applicate senza necessità di appositi provvedimenti nazionali esecutivi. Tale caratteristica, senz'altro presente nelle disposizioni del Trattato sulla libertà di circolazione, è spesso soddisfatta anche dalle norme contenute nelle direttive comunitarie.

Il primato del diritto comunitario determina l'obbligo per i giudici e le autorità amministrative nazionali di disapplicare

²⁴ Cfr. Corte di giustizia, sentenza 19 novembre 1991, causa C-6/90, *Francovich*.

²⁵ Commissione europea (2005), Internal Market Scoreboard n° 14 bis – December 2005.

Figura 2: Deficit di trasposizione* per le direttive "Mercato Interno"



*Il deficit di trasposizione è la percentuale delle direttive per le quali si registra un ritardo rispetto al totale di quelle che dovrebbero essere già state recepite.

La situazione relativa al grado di trasposizione va migliorando rispetto al passato e segnali incoraggianti vengono da alcuni dei nuovi Stati membri²⁶. L'importanza di una corretta e tempestiva attuazione delle direttive per il funzionamento del Mercato interno è stata in più occasioni sottolineata dal Consiglio europeo²⁷ e dalla Commissione, che nel 2004 ha indirizzato ai governi nazionali una specifica raccomandazione su questo tema²⁸.

²⁶ Va rilevato che i ritardi e le difficoltà nel recepimento corretto delle direttive in alcuni casi possono dipendere dalla mancanza di chiarezza del testo da recepire, da difetti nella traduzione, o dal fatto che la disciplina comunitaria è modellata sulle regole già esistenti in uno Stato membro ed estranee agli altri. Il tema si intreccia quindi con quello della *Better regulation*, che però non rientra nell'oggetto del presente lavoro.

²⁷ Cfr. Consiglio europeo di Stoccolma (marzo 2001), Barcellona (marzo 2002) e Bruxelles (marzo 2003, marzo 2004 e marzo 2005).

²⁸ Raccomandazione della Commissione europea del 12 luglio 2004, riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno, SEC(2004) 918 def.

Box 1: la Raccomandazione della Commissione europea del 12 luglio 2004

Nella raccomandazione sul recepimento nel diritto nazionale delle direttive sul Mercato interno la Commissione europea invita gli Stati membri a:

- adottare le misure organizzative o di altra natura necessarie per affrontare efficacemente le cause strutturali delle violazioni inerenti al recepimento;
- pubblicare una lista delle direttive non trasposte e informare i cittadini e le imprese sugli eventuali diritti che in certe circostanze possono essere loro riconosciuti nonostante il mancato recepimento della direttiva;
- fare in modo che i progetti delle misure di recepimento siano presentati ai parlamenti nazionali con la dichiarazione che essi sono ritenuti conformi al diritto comunitario e che recepiscono la direttiva in tutto o in parte;
- rendere alla Commissione una analoga dichiarazione in fase di notifica delle misure nazionali di recepimento;
- astenersi dall'aggiungere, negli atti di recepimento, condizioni o prescrizioni non necessarie tali da ostacolare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva (c.d. *gold-plating*).

In allegato alla Raccomandazione è illustrata una serie di "buone prassi" già sperimentate da alcuni Stati membri per:

- rendere il recepimento corretto e tempestivo una priorità politica e operativa permanente;
- assicurare a livello amministrativo e politico il monitoraggio e il coordinamento permanente sul recepimento;
- garantire che i preparativi per il recepimento inizino con congruo anticipo;
- cooperare strettamente con i parlamenti nazionali, regionali e locali coinvolti nel recepimento;
- intraprendere un'azione rapida, visibile ed efficace per l'attuazione delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto.

La Commissione ha chiesto agli Stati membri di valutare l'opportunità di adeguarsi alle specifiche misure indicate nella Raccomandazione alla luce del proprio contesto istituzionale.

Nelle ultime analisi, la Commissione ha dedicato una speciale attenzione al recepimento delle direttive che rientrano nel Piano d'azione sui servizi finanziari. In questo settore è emersa soprattutto la difficoltà legata alle pratiche di *gold-plating*, che possono vanificare i benefici derivanti dall'esistenza di un unico complesso di norme comuni e determinare per gli operatori economici oneri e costi addizionali non necessari²⁹.

Accanto alla questione del recepimento tempestivo e fedele vi è quella delle disfunzioni nell'applicazione concreta dei principi e delle regole del Mercato interno. Per questo profilo appaiono particolarmente critici i settori dei servizi e degli appalti.

²⁹ Commissione europea, Libro Verde sulla politica in materia di servizi finanziari 2005-2010, COM (2005) 117 def. pag. 8.

Il completamento del Mercato interno dei servizi si scontra con la complessità degli adempimenti amministrativi e dei vincoli regolamentari imposti dalle normative nazionali³⁰. Con riferimento alle attività economiche soggette ad autorizzazioni o controlli, sono spesso le prassi poco trasparenti a pregiudicare per un operatore economico la possibilità o la convenienza della prestazione dei servizi in Stati membri diversi da quello d'origine. Per effetto della decentralizzazione dei poteri normativi nell'ambito degli ordinamenti degli Stati membri, le restrizioni alla circolazione dei servizi assumono sempre più spesso una connotazione regionale e locale.

Anche le difficoltà nel settore degli appalti sono in gran parte legate ai comportamenti delle amministrazioni, ad esempio all'inosservanza degli obblighi di pubblicità, alla scelta di procedure e alla formulazione di criteri per l'aggiudicazione non conformi a quelli indicati dalla normativa comunitaria³¹.

La scarsa consapevolezza degli obblighi comunitari da parte delle pubbliche amministrazioni pregiudica infine l'operatività del mutuo riconoscimento rispetto ai prodotti, specialmente quelli di particolare complessità tecnica o quelli che comportano considerazioni di tutela della salute o della sicurezza dei consumatori³². Da una recente Comunicazione interpretativa della Commissione emergono alcune indicazioni dettagliate sulle procedure da seguire per migliorare l'applicazione pratica del mutuo riconoscimento³³. Viene richiamata l'attenzione degli Stati membri sull'obbligo di introdurre una clausola di mutuo riconoscimento nelle legislazioni nazionali relative ai prodotti, per rendere consapevoli del principio tutte le autorità responsabili di ispezioni e controlli sulle importazioni e consentire agli operatori interessati di conoscere i propri diritti e i propri obblighi³⁴.

³⁰ Cfr. Commissione europea (2002), Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato del mercato interno dei servizi, COM (2001) 441 def.

³¹ Cfr. Commissione europea (1996), Libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione europea – Spunti di riflessione per il futuro, pp. 10 ss.

³² Cfr. Commissione europea (2002), Secondo rapporto biennale sull'applicazione del principio di riconoscimento reciproco nel mercato interno, COM (2002) 419, def.

³³ Commissione europea (2003), "Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento" (2003/C 265/02).

³⁴ Sulla necessità che una clausola di mutuo riconoscimento sia presente nelle legislazioni nazionali relative ai prodotti v. Corte di giustizia, sentenza 22 ottobre 1998, causa C-184/96, *Foie gras*.

Nella Comunicazione della Commissione del 2003 sull'applicazione pratica del mutuo riconoscimento (citata alla nota precedente) viene proposto un esempio di clausola dettagliata di riconoscimento reciproco: "La presente regolamentazione non si applica ai prodotti legalmente fabbricati e/o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea (...). Se le autorità competenti possono provare che un prodotto specifico legalmente fabbricato e/o commercializzato in un altro Stato membro dell'Unione europea (...) non garantisce un livello di protezione equivalente a quello richiesto dalla presente normativa, possono rifiutare l'immissione in commercio dopo aver:

- indicato per iscritto al fabbricante o al distributore quali delle loro regole tecniche nazionali impediscono la commercializzazione del prodotto;

- dimostrato, in base a tutti gli elementi scientifici pertinenti, per quali motivi vincolanti di interesse generale dette regole tecniche devono essere imposte al prodotto interessato e per quali ragioni non sono accettabili regole meno restrittive;

- invitato l'operatore economico a formulare le proprie eventuali osservazioni entro il termine di (almeno quattro settimane o 20 giorni lavorativi), prima che venga adottato nei suoi confronti un provvedimento individuale di divieto di commercializzare il prodotto in questione;

- tenuto debitamente conto di tali osservazioni nella motivazione della decisione definitiva.

L'autorità competente notifica il provvedimento individuale di divieto, indicando i mezzi di ricorso a disposizione dell'operatore economico interessato."

5. Il Mercato interno in Italia

Come evidenziato dall'ultimo *scoreboard*, l'Italia occupa ancora posizioni arretrate tanto nella classifica sulla trasposizione delle direttive Mercato interno, quanto in quella relativa alle procedure di infrazione per mancata applicazione delle regole sulla libera circolazione, anche se vi sono stati miglioramenti rispetto alle rilevazioni precedenti. L'ultima Relazione annuale presentata dal Ministro per le politiche comunitarie al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea evidenzia come tra aprile e dicembre 2005 vi sia stato un sensibile decremento del numero delle procedure d'infrazione ³⁵.

Va osservato che i dati elaborati dalla Commissione offrono una visione solo parziale dei problemi inerenti al funzionamento del Mercato interno. In realtà è estremamente complicato ottenere informazioni certe sull'applicazione sostanziale delle regole comunitarie. Non esiste un sistema di monitoraggio continuativo in grado di controllare che, ad esempio, le prassi amministrative siano conformi agli obblighi di trasparenza derivanti dalle norme europee sugli appalti o sul riconoscimento delle qualifiche professionali. A ciò si aggiunga che cittadini e operatori, spesso poco consapevoli dei loro diritti "Mercato interno", non denunciano la lesione subita, con la conseguenza che gran parte delle violazioni rimangono sommerse e diventa difficile correggere le cause delle disfunzioni.

Nel seguito del lavoro vengono prese in considerazione quelle carenze del sistema nazionale che interessano in modo trasversale tutti i settori economici ³⁶.

5.1 Il recepimento delle direttive

I dati degli ultimi anni mostrano una carenza consolidata dell'Italia nella trasposizione delle direttive. Al 1° dicembre 2005 le direttive Mercato interno non recepite (o recepite solo parzialmente) dall'Italia erano 50, corrispondenti a un deficit di trasposizione del 3,1% (contro una media UE-15 dell'1,9%). A questo risultato contribuiscono le lungaggini delle procedure interne e i problemi nella ripartizione delle competenze tra diversi ministeri o tra Stato e Regioni.

Nel nostro ordinamento le direttive sono recepite dallo Stato o dalle Regioni a seconda che si tratti di materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, di materie di legislazione concorrente - in cui alle Regioni spetta la potestà legislativa ma lo Stato determina i principi fondamentali - o infine di materie residuali, affidate alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni (articolo 117 della Costituzione).

Il sistema di recepimento è stato oggetto di ripetuti interventi legislativi ³⁷ e da ultimo ha trovato un nuovo assetto nella legge n. 11/2005, che disciplina le modalità della

³⁵ Cfr. par. 5 della Relazione.

³⁶ Per i problemi relativi alle barriere agli scambi esistenti in specifici settori (servizi, appalti) cfr. rispettivamente Bruzzone (2006) e Marzulli – Micarelli (2006).

partecipazione dell'Italia alla formazione delle disposizioni comunitarie e l'attuazione di tali disposizioni nell'ordinamento nazionale (cosiddette fasi "ascendente" e "discendente" del processo normativo comunitario)³⁷. Obiettivo della recente riforma è adeguare la disciplina al nuovo Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alla fase ascendente del processo normativo comunitario, e aumentare l'efficacia del processo di coordinamento sia nella fase ascendente che in quella discendente³⁹.

Come già nella normativa previgente, vengono disciplinate in un unico testo entrambe le fasi del processo normativo comunitario. Esse sono infatti strettamente connesse: una partecipazione attiva alla formazione delle regole europee da parte dei soggetti a vario titolo coinvolti nella successiva attuazione dovrebbe permettere una migliore comprensione degli obblighi comunitari e favorire una più rapida e corretta trasposizione delle direttive nell'ordinamento nazionale.

Una novità che appare in linea con gli auspici della Commissione europea è l'istituzione di un Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE)⁴⁰, aperto alla partecipazione delle autonomie locali quando sono trattate questioni di loro interesse o competenza. La sua funzione è quella di concordare le linee politiche del Governo per la formazione della posizione italiana nella fase di preparazione degli atti comunitari e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari, compreso quello del recepimento delle direttive. Il Comitato dovrebbe divenire una sede stabile di confronto tra i più alti livelli politici al fine di definire le priorità nazionali da far valere dinanzi alle istituzioni europee.

In funzione di supporto al CIACE la legge n. 11/2005 ha istituito un comitato tecnico permanente, mediante il quale dovrebbe essere favorito il coinvolgimento dei vertici delle amministrazioni statali e regionali nelle questioni connesse all'adempimento degli obblighi comunitari⁴¹. Anche sotto questo profilo l'assetto istituzionale viene adeguato alle indicazioni contenute nella Raccomandazione della Commissione sul recepimento delle direttive sul Mercato interno.

³⁷ Cfr. in particolare la legge n. 187/1983 (legge Fabbri), la legge n. 86/1989 (legge La Pergola) e le successive modifiche.

³⁸ Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Sul tema cfr. la circolare Assonime n. 47/2005.

³⁹ Va ricordato che in base all'articolo 117 della Costituzione lo Stato, oltre ad avere competenza legislativa esclusiva riguardo ai propri rapporti con l'Unione europea (comma 2), ha competenza legislativa concorrente, e quindi può fissare i principi fondamentali, in materia di rapporti tra le Regioni e l'Unione europea (comma 3).

⁴⁰ Articolo 2 della legge n. 11/2005. Il CIACE, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per le politiche comunitarie; vi partecipano il Ministro per gli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno.

⁴¹ Il Comitato tecnico permanente, istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, è coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato ed è composto da direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ciascuna delle amministrazioni del Governo. Quando vengono trattate questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, il Comitato tecnico è integrato dagli assessori regionali competenti per materia. Il funzionamento del CIACE è stato disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 gennaio 2006; quello del Comitato tecnico permanente con decreto del Ministro per le politiche comunitarie 9 gennaio 2006.

La nuova legge accentua complessivamente il rilievo della fase ascendente del processo normativo comunitario, dedicando una dettagliata disciplina al ruolo del Parlamento, delle Regioni, degli enti locali. Sebbene con modalità diverse, tutti questi soggetti ricevono un'informazione tempestiva e sistematica sulle iniziative in corso a livello comunitario e sulla posizione che il Governo intende assumere al riguardo e possono formulare a quest'ultimo le proprie osservazioni⁴². Il Parlamento adotta inoltre ogni opportuno atto di indirizzo al Governo.

Nell'impianto della legge non appare altrettanto incisivo il ruolo riservato alla consultazione dei soggetti interessati, limitato a un coinvolgimento del CNEL. Di fatto, tuttavia, il Dipartimento per le politiche comunitarie utilizza ampiamente lo strumento dei tavoli di consultazione per la discussione dei principali *dossier* comunitari; tale prassi è seguita anche da altri Ministeri.

Una delle innovazioni più significative riguardo alla fase ascendente è l'introduzione dell'istituto della riserva di esame parlamentare, che determina la sospensione temporanea dell'attività del Governo nella formazione degli atti comunitari. Qualora le Camere abbiano avviato l'esame dei documenti comunitari oggetto dei lavori, il Governo è tenuto ad apporre tale riserva in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea; l'apposizione della riserva è invece facoltativa, laddove non sia iniziato l'esame parlamentare, se il provvedimento comunitario presenta particolare importanza politica, economica e sociale⁴³. Il Parlamento ha un tempo massimo di venti giorni per pronunciarsi.

Per quanto riguarda la fase discendente del processo normativo comunitario, la legge richiede che lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza, diano tempestiva attuazione alle direttive comunitarie⁴⁴. Viene così sottolineata l'esigenza che ciascuno dei soggetti dotati di potestà legislativa adotti senza ritardo i provvedimenti occorrenti per recepire le norme comunitarie.

Il sistema di recepimento da parte dello Stato continua a essere incentrato sullo strumento della legge comunitaria annuale, con cui vengono modificate o abrogate le norme dell'ordinamento che sono in contrasto con gli obblighi comunitari e vengono introdotte le disposizioni occorrenti per l'attuazione degli atti giuridici comunitari. In particolare, nella legge comunitaria è contenuta la delega al Governo per l'attuazione delle direttive mediante decreti legislativi, nonché l'eventuale autorizzazione al Governo ad attuare le direttive mediante regolamenti nelle materie non riservate alla legge⁴⁵.

⁴² Nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni partecipano anche direttamente alle attività del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e ai gruppi di lavori e ai comitati dello stesso Consiglio e della Commissione europea secondo modalità disciplinate dall'articolo 5 della legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia).

⁴³ Analogamente è previsto che il Governo, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, apponga in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea una riserva di esame sui progetti di atti normativi comunitari che riguardano materie di competenza legislativa regionale.

⁴⁴ Articolo 8, comma 1, della legge n. 11/2005.

⁴⁵ L'autorizzazione al Governo per l'attuazione di una direttiva in via regolamentare è necessaria se la direttiva riguarda una materia che nell'ordinamento nazionale risulta già disciplinata con legge (articolo 11, comma 1, della legge n. 11/2005).

Per l'ipotesi in cui l'adeguamento dell'ordinamento deve essere effettuato senza ritardo e non si può attendere l'emanazione della legge comunitaria, la legge n. 11/2005 ha introdotto la possibilità che il Consiglio dei Ministri adotti provvedimenti legislativi di carattere urgente dei quali viene avviato il tempestivo esame parlamentare. Si tratta di un'innovazione importante per contribuire a risolvere il problema dei ritardi nella trasposizione delle direttive.

Ulteriori strumenti a disposizione dello Stato per il recepimento e l'attuazione delle norme comunitarie sono i regolamenti governativi e ministeriali, gli atti amministrativi generali, nonché i decreti ministeriali limitatamente agli adeguamenti tecnici dell'ordinamento.

Le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, cioè non sono tenute ad attendere l'intervento di una legge statale⁴⁶; tuttavia, nelle materie di competenza concorrente la legge comunitaria indica i principi fondamentali che non possono essere derogati dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e che prevalgono sulle disposizioni contrarie eventualmente già emanate dalle Regioni e dalle Province autonome⁴⁷. Il recepimento da parte delle Regioni avviene mediante leggi, regolamenti o atti amministrativi generali⁴⁸. Ad oggi, solo alcune Regioni si sono dotate dello strumento della legge comunitaria regionale secondo un modello analogo a quello utilizzato dallo Stato⁴⁹. Va peraltro sottolineato che il Governo non dispone di dati completi sull'attuazione delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome⁵⁰.

In caso di inadempienza delle Regioni o Province autonome lo Stato, che rimane l'unico responsabile in sede europea dell'adempimento degli obblighi comunitari, esercita un potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione, ossia adotta gli atti normativi necessari ad adeguare l'ordinamento alle direttive⁵¹.

Fino alla riforma del 2005 che ha apportato ulteriori modifiche al Titolo V della Costituzione⁵², ora in attesa di referendum, non era chiaro se lo Stato potesse sostituirsi alle Regioni esercitando il potere legislativo nel caso in cui queste avessero

⁴⁶ Questa previsione, che inizialmente riguardava le sole Regioni a statuto speciale e le Province autonome, è stata estesa a tutte le Regioni con la legge n. 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997) ed è ribadita oggi dall'articolo 16 della legge n. 11/2005.

⁴⁷ Articolo 16, comma 1, della legge n. 11/2005.

⁴⁸ Cfr. articolo 6, comma 1, lettera b, della legge n. 422/2000 (legge comunitaria 2000), che ha eliminato la riserva di legge per l'attuazione delle direttive da parte delle Regioni e delle Province autonome.

⁴⁹ Sia la Regione Emilia Romagna che la Regione Friuli Venezia Giulia hanno disciplinato con apposite disposizioni di legge la procedura di adozione e i contenuti della legge comunitaria regionale (cfr. la l.r. Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 6 e la l.r. Friuli Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10).

La possibilità che la Regione proceda con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo è prevista dagli Statuti della Regione Umbria e della Regione Emilia Romagna (cfr. articolo 25 della l.r. Umbria 16 aprile 2005, n. 21 e articolo 12, lettera d, della l.r. Emilia Romagna 31 marzo 2005, n. 13), mentre alla legge comunitaria regionale quale strumento di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario fa espresso riferimento lo Statuto della Regione Lazio (articolo 11 della l.r. 11 novembre 2004, n. 11).

⁵⁰ Cfr. Relazione al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2005, par. 4.4.

⁵¹ Il potere sostitutivo dello Stato può essere esercitato anche mediante disposizioni della legge comunitaria (articolo 9, comma 1, lettera h, della legge n. 11/2005) o mediante l'adozione di misure urgenti ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 11/2005.

⁵² Legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione", G.U. 18 novembre 2005, n. 269.

violato le norme comunitarie, ad esempio attraverso il recepimento non corretto di una direttiva. La recente legge costituzionale ha espressamente attribuito allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni nell'esercizio della loro potestà normativa nel caso di mancato rispetto delle disposizioni comunitarie; tale potere va ad aggiungersi a quello di sostituirsi a Regioni ed enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative qualora essi non abbiano rispettato la normativa comunitaria⁵³. Inoltre, il nuovo articolo 127, comma 2, della Costituzione introduce una procedura che consente al Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, di invitare la regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli e, in caso di inerzia della Regione, di sottoporre la questione al Parlamento; quest'ultimo, in seduta comune, può annullare la legge o sue disposizioni. Si può ritenere che il rischio di incorrere in una procedura di infrazione a causa di una violazione delle regole comunitarie da parte delle Regioni configuri un'ipotesi di pregiudizio dell'interesse nazionale e sia quindi soggetta al sistema di intervento di cui all'articolo 127, comma 2, della Costituzione.

E' ancora presto per valutare l'impatto delle riforme apportate dalla legge n. 11/2005 e delle recenti modifiche della Costituzione sopra menzionate. Nel complesso appare più chiaro l'insieme dei meccanismi volti a prevenire le disfunzioni nell'attuazione delle regole comunitarie da parte delle autonomie locali ed emerge un segnale di rinnovata attenzione verso le problematiche del processo di recepimento. Tuttavia, per essere completamente in sintonia con gli auspici della Commissione europea, l'assetto istituzionale relativo all'adempimento degli obblighi comunitari richiede ancora qualche miglioramento.

Vi è anzitutto un problema di eccessiva durata dell'iter relativo all'adozione della legge comunitaria e alla successiva emanazione dei decreti legislativi recanti l'attuazione delle direttive. Per far sì che la legge comunitaria venga approvata in tempi certi appare interessante la soluzione di prevedere un'apposita sessione comunitaria delle Camere collocata nel primo semestre dell'anno⁵⁴.

Occorrerebbe comunque ridurre i tempi fissati nella legge comunitaria per l'esercizio delle deleghe legislative da parte del Governo. A partire dalla legge comunitaria 2003, il termine è stato esteso da dodici a diciotto mesi, prorogabile di ulteriori novanta giorni in alcune ipotesi per consentire l'espressione del parere parlamentare. E' quindi molto probabile che l'adozione dei decreti legislativi recanti attuazione di direttive avvenga dopo la scadenza del termine per il recepimento⁵⁵.

⁵³ Cfr. il novellato articolo 120, comma 2, della Costituzione che richiama le funzioni spettanti alle Regioni e agli enti locali in base agli articoli 117 e 118. Nel testo anteriore alla riforma del 2005, l'articolo 120 si limitava a prevedere che il Governo potesse sostituirsi a organi delle Regioni e degli enti locali in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria. Erano sorte controversie interpretative sulla portata di questa disposizione, se cioè il potere sostitutivo previsto fosse esercitabile solo in ambito amministrativo o abbracciasse anche la sfera legislativa. La nuova formulazione riferisce i poteri sostitutivi allo Stato, invece che al Governo, e chiarisce che le funzioni esercitabili in sostituzione sono sia quelle legislative che quelle amministrative.

⁵⁴ Cfr. "L'Unione europea e l'Italia: problemi e prospettive", Premessa alla Relazione del Ministro per le politiche comunitarie al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2005.

⁵⁵ Può essere utile fornire un esempio. Il termine per recepire la direttiva 2002/65/CE del 23 settembre 2002 sulla vendita a distanza dei servizi finanziari scadeva il 9 ottobre 2004. La legge 31 ottobre 2003, n. 306 (legge comunitaria 2003, in G.U. 15 novembre 2003, n. 266) contiene la delega al Governo e fissa un termine di diciotto mesi che decorre dalla entrata in vigore della legge, quindi dal 30 novembre 2003. Ciò

Le ultime leggi comunitarie hanno attribuito al ritardo nel recepimento un rilievo politico interno: il Ministro per le politiche comunitarie è tenuto, nel caso in cui una delega non risulti esercitata trascorsi quattro mesi dalla scadenza del termine di recepimento della relativa direttiva, a giustificare il ritardo dinanzi alle Camere con una apposita relazione, illustrando i motivi adottati dai Ministri interessati⁵⁶.

Tuttavia, per migliorare la qualità del recepimento occorre una ulteriore evoluzione del sistema, che accentui in particolare il valore dell'attività preordinata alla formazione delle norme comunitarie. E' essenziale che la riflessione sul recepimento inizi con congruo anticipo e sia supportata da una analisi sull'impatto che le norme comunitarie in via di definizione possono avere sull'ordinamento nazionale⁵⁷. Ciò contribuirebbe a chiarire preventivamente le competenze dei vari soggetti coinvolti nell'attuazione delle direttive e ad assicurare la coerenza delle norme attuative con le regole comunitarie.

Utili spunti possono essere tratti dal modello sperimentato dal Regno Unito.

Box 2: Sistema di trasposizione delle direttive nel Regno Unito

Nel marzo 2005 la *Regulatory Impact Unit* del *Cabinet Office* (che dal maggio 2005 ha preso la denominazione di *Better Regulation Executive*) ha pubblicato un documento intitolato: *"Transposition guide: how to implement European directives effectively"*. Quello che appare più interessante è che il recepimento comincia già nella fase ascendente del processo normativo comunitario. Si legge in proposito che *"It is vital to consider how a European proposal will be implemented in the UK throughout the regulatory process, from formulation through negotiation to implementation. It is too late to begin thinking about the practicalities of implementation once a directive has been agreed..."* (par. 1.3)

In particolare:

- i lavori di recepimento iniziano prima della pubblicazione formale della proposta di direttiva della Commissione. Viene elaborata una analisi di impatto della futura normativa nell'ordinamento nazionale (*Regulatory Impact Assessment* - RIA), da utilizzare come base per la discussione interna informale con tutte le amministrazioni interessate e gli altri soggetti interessati nonché per la negoziazione a livello comunitario;

- le verifiche proseguono dopo la pubblicazione della proposta: viene aggiornata l'analisi di impatto; sono avviate consultazioni formali con gli interessati; vengono individuati gli organi responsabili dell'applicazione delle norme, verificate le risorse necessarie, effettuate previsioni sui tempi del recepimento; viene garantita la costante informazione di tutte le parti in merito agli eventuali cambiamenti della proposta della Commissione;

significa che per l'esercizio della delega il Governo ha avuto tempo fino a maggio 2005, ben al di là della scadenza fissata a livello comunitario per il recepimento.

⁵⁶ Cfr., in particolare, articolo 1, comma 8, della legge 25 gennaio 2006, n. 29 (legge comunitaria 2005).

⁵⁷ Cfr. in questo senso anche le raccomandazioni del Rapporto del Mandelkern Group on Better Regulation (2001), in cui viene sottolineato che *"the incorporation of European legislation into national law should be seen as an extension of the negotiation process and vice versa, not kept distinct"*.

- non più tardi dell'adozione della posizione comune del Consiglio viene elaborato un piano di recepimento (*Transposition Project Plan*) che indica tempi occorrenti, risorse preventivate, soggetti responsabili, rischi di ritardo;
- la redazione delle norme di recepimento è preceduta da un'analisi d'impatto delle varie soluzioni consentite entro i margini di discrezionalità che la direttiva lascia agli Stati membri; tale analisi è utilizzata come base della consultazione sulle possibili opzioni;
- ogni atto normativo di recepimento è accompagnato da una *Transposition note*, che indica chiaramente come ciascuna parte della direttiva è stata trasposta nell'ordinamento nazionale e a quale autorità spetti la responsabilità dell'attuazione.

5.2 Assicurare la conformità della normativa nazionale al diritto comunitario

La questione dei metodi per eliminare i ritardi nel recepimento si intreccia con quella dei sistemi che assicurano la conformità della normativa interna alle regole comunitarie, nel senso sia della correttezza della trasposizione delle direttive, sia della compatibilità con il diritto comunitario di norme nazionali relative a materie non oggetto di direttive.

Indicazioni sull'impostazione per migliorare la qualità delle norme nazionali di recepimento delle direttive emergono dall'esperienza del Regno Unito. Il momento centrale del processo di recepimento è l'analisi d'impatto delle varie opzioni consentite dalla direttiva, che va effettuata mantenendo fermo l'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario. Laddove le norme comunitarie siano suscettibili di interpretazioni diverse è opportuno valutare se sia preferibile risolvere l'incertezza a monte, accogliendo un certo significato nel testo legislativo nazionale che attua la direttiva, o lasciare che sulla questione si pronuncino i giudici nazionali in sede di applicazione della normativa, salva la possibilità di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

La tecnica di trasposizione va calibrata sulle caratteristiche delle norme da trasporre. Occorre identificare nell'ambito del testo da recepire quali disposizioni sono destinate ad applicazione diretta e uniforme, quasi fossero di fonte regolamentare, e devono quindi essere trasposte nella loro esatta formulazione (*copy-out*) senza margini di specificazione da parte dello Stato⁵⁸. Per le altre disposizioni, si deve tener presente che la riproduzione testuale garantisce in linea di massima la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, ma è problematica se le nuove norme sono destinate a inserirsi in un contesto normativo preesistente e non è adeguata quando la direttiva esige che gli Stati definiscano le misure attuative.

Per garantire la coerenza delle norme nazionali con la legislazione comunitaria è utile che i funzionari nazionali responsabili del negoziato relativo a una direttiva siano coinvolti nella predisposizione dell'atto di recepimento e che venga mantenuto aperto un canale di dialogo con la Commissione sull'interpretazione del testo.

⁵⁸ Cfr. Bellis (2003).

Affinché i requisiti del processo di recepimento siano chiari a tutti i soggetti coinvolti, sarebbe inoltre opportuno che anche in Italia venissero adottate Linee Guida sulla trasposizione, sul modello del documento del Regno Unito più volte citato⁵⁹.

In una prospettiva più ampia, la coerenza dell'ordinamento con i principi e le regole del Mercato interno richiede che vi siano efficienti procedure per il controllo di compatibilità della normativa nazionale con il diritto comunitario. Nell'assetto istituzionale vigente tale controllo è svolto in via preventiva da due apposite Commissioni parlamentari permanenti per le politiche dell'Unione europea (14^a Commissione della Camera dei Deputati e XIV Commissione del Senato): in base ai regolamenti parlamentari, esse sono chiamate ad esprimere parere su tutti i progetti di legge per i profili di compatibilità con la normativa comunitaria⁶⁰; se il parere della Commissione Politiche dell'Unione europea è contrario all'approvazione di un disegno di legge e la Commissione competente per materia non si uniforma ad esso il disegno di legge è rimesso all'Assemblea.

Accanto a questo meccanismo di controllo preventivo sulla compatibilità delle norme nazionali al diritto comunitario va menzionata la previsione della legge n. 11/2005 che ha istituito una verifica periodica, svolta dal Presidente del Consiglio o in sua vece dal Ministro per le politiche comunitarie, sullo stato di conformità dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari. E' previsto che i risultati di questa analisi, compresa l'individuazione delle misure da intraprendere, siano trasmessi con cadenza almeno quadrimestrale agli organi parlamentari competenti e alle Regioni. Analogo esercizio di verifica spetta alle Regioni e alle Province autonome nelle materie di loro competenza.

E' auspicabile che queste verifiche periodiche non consistano solo nel riepilogo delle normative trasposte, ma costituiscano l'occasione per una sistematica revisione dell'ordinamento vigente che porti a identificare le aree critiche per la realizzazione del Mercato interno. A tal fine si può immaginare l'istituzione presso il Dipartimento delle politiche comunitarie di una *task force* incaricata di monitorare in modo continuativo la legislazione nazionale, di individuare le disposizioni che appaiono in contrasto con le libertà di circolazione garantite dal Trattato e di proporre i necessari adeguamenti dell'ordinamento. Analogamente ogni amministrazione regionale e locale dovrebbe nominare un soggetto incaricato di controllare l'attuazione degli obblighi comunitari e operante come punto di contatto nell'ambito di una rete nazionale di monitoraggio che faccia capo al Dipartimento per le politiche comunitarie⁶¹.

⁵⁹ La redazione di Linee Guida sulla trasposizione fa parte delle *Best Practices* indicate nella Raccomandazione della Commissione europea (cfr. par. 2.3 dell'Allegato).

⁶⁰ Articolo 23 del Regolamento del Senato e articolo 126 del Regolamento della Camera dei Deputati.

⁶¹ In senso conforme cfr. Relazione del Ministro per le politiche comunitarie al Parlamento sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2005, par. 5.

5.3 Il ruolo dei giudici e delle amministrazioni

Il contributo dell'Italia alla realizzazione del Mercato interno richiede infine un forte impegno da parte di giudici e amministrazioni nazionali nell'applicazione efficace delle regole comunitarie.

I giudici italiani vantano il merito di essere stati tra i primi ad applicare direttamente il diritto comunitario, anticipando l'affermazione del principio dell'effetto diretto da parte della Corte di giustizia⁶². Nell'ultimo decennio è inoltre aumentato il numero complessivo dei rinvii pregiudiziali alla Corte, a dimostrazione di una accresciuta sensibilità dei giudici italiani verso le questioni di compatibilità della normativa nazionale con il diritto comunitario⁶³. Sembra aver trovato finalmente spazio nella giurisprudenza il diritto al risarcimento dei danni conseguenti alla mancata attuazione delle direttive⁶⁴.

A fronte di tali risultati positivi preoccupa la posizione assunta recentemente dal Consiglio di Stato che ha giustificato in nome della tutela di diritti fondamentali l'applicazione di misure nazionali restrittive della libera circolazione, trascurando la rilevanza del principio di proporzionalità delle restrizioni all'interesse da tutelare e quindi omettendo il doveroso rinvio alla Corte di giustizia⁶⁵.

E' necessario che la giurisprudenza continui ad affermare con forza la tutela dei diritti dei singoli derivanti dalle norme comunitarie a effetto diretto e presti la massima attenzione all'eventuale mancanza di conformità della legislazione nazionale con i principi e le regole del Mercato interno. Dedicare opportune risorse alla formazione dei giudici in diritto comunitario è necessario affinché essi possano contribuire al buon funzionamento del Mercato interno.

Larga parte delle infrazioni per cui l'Italia è messa sotto accusa dalla Commissione europea, specie nel settore degli appalti, è imputabile alla non corretta applicazione delle regole comunitarie da parte delle pubbliche amministrazioni. Quando queste prassi limitano l'esercizio della libertà di circolazione, cittadini e imprese degli altri Stati possono contare sul supporto della rete Solvit, che si propone di rimuovere gli ostacoli transfrontalieri relativi ai rapporti con le pubbliche amministrazioni.⁶⁶ I risultati

⁶² Cfr. Consiglio di Stato, decisione 7 novembre 1962, n. 778, in *Foro It.* 1963, III, 143, relativa al regime di licenza d'importazione di farine con zucchero. Il Consiglio di Stato rigetta l'eccezione della difesa dell'Amministrazione secondo cui gli impegni del Trattato possono far nascere solo obblighi tra gli Stati e non anche creare posizioni giuridicamente tutelate a favore dei cittadini degli Stati membri.

⁶³ Cfr. Corte di giustizia (2004), Relazione annuale – Statistiche giudiziarie p. 188 ss.

⁶⁴ Sul diritto al risarcimento dei danni per mancata attuazione nell'ordinamento nazionale delle direttive 75/363/CEE e 82/76/CEE, relative alla istituzione di corsi di specializzazione medica con previsione di adeguata retribuzione per i partecipanti, cfr. Corte d'Appello di Firenze, sentenza 14 ottobre 1997, e Tribunale di Bologna, sentenza n. 204/05. Sulla natura della pretesa risarcitoria dei singoli conseguente alla mancata attuazione di una direttiva comunitaria v. Corte di Cassazione, sentenze 11 ottobre 1995, n. 10617 e 9 aprile 2001, n. 5249.

⁶⁵ Consiglio di Stato, sentenza 8 agosto 2005, n. 4207.

⁶⁶ Il SOLVIT, che opera dal 2002, è una rete di centri designati da ciascuno Stato membro volti a risolvere le difficoltà incontrate da cittadini e imprese a causa della non corretta applicazione delle norme sul Mercato interno da parte delle pubbliche amministrazioni di un altro Stato membro. I centri SOLVIT intervengono su istanza del cittadino o dell'impresa, operano gratuitamente e collaborano tra loro nell'ottica della tempestiva (il termine massimo è dieci settimane) e informale soluzione dei problemi. Ogni

conseguiti dal Solvit finora non sono significativi, forse anche a causa di una scarsa conoscenza di questo strumento e delle sue potenzialità. Una maggiore informazione tra il pubblico e la creazione di punti di contatto diffusi su tutto il territorio nazionale potrebbero consentire al Solvit di svolgere un ruolo più incisivo nella soluzione dei problemi transfrontalieri del Mercato interno.

Si avverte invece la mancanza di un apparato in grado di fornire assistenza ai cittadini e agli operatori nazionali a fronte di violazioni del diritto comunitario realizzate dalle pubbliche amministrazioni. Ferma restando l'esperibilità dei rimedi giurisdizionali per la tutela delle posizioni giuridiche pregiudicate, sarebbe utile istituire una figura di "difensore dei diritti comunitari", a cui possano essere segnalate le ipotesi di non corretta applicazione delle regole del Mercato interno e che, compiuto un vaglio preliminare della fondatezza della questione, operi da tramite con le amministrazioni responsabili e con la Commissione europea per la soluzione del problema.

Riferimenti bibliografici

Ambler T. – Chittenden F. e Obodovski M. (2004), *How much regulation is gold plate? A study of UK elaboration of EU directives*, The British Chambers of Commerce.

Assonime (2005), *Partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea ed esecuzione degli obblighi comunitari*, circolare n. 47/2005.

Avbelj M. (2004), *European Court of Justice and the Question of Value Choices - Fundamental Human rights as an Exception to the Freedom of Movement of Goods*, Jean Monnet Working Paper 06/04.

Barnard C. (2004), *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, Oxford University Press.

Barnard C. – Scott J. (2002), *The Law of the Single European Market – Unpacking the Premises*, Hart Publishing.

Bellis R. (2003), *Implementation of EU Legislation – An Independent Study for the Foreign and Commonwealth Office*, disponibile su www.fco.gov.uk.

Bruzzone G. (2006), *Le restrizioni normative e amministrative alla concorrenza nei servizi privati: una prospettiva orizzontale*, Progetto concorrenza.

Chiti M.P. (1999), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè.

centro costituisce anche il punto di contatto per gli altri centri della rete, per risolvere i problemi incontrati da cittadini e imprese di altri Stati membri nei confronti delle pubbliche amministrazioni nazionali. In Italia il centro Solvit è operativo presso il Dipartimento per le politiche comunitarie.

Comitato economico e sociale europeo (2005), *Opinion on How to improve the implementation and enforcement of EU legislation*, INT/262 – CESE 1069/2005.

Commissione europea (2005), *Internal Market Scoreboard n. 14-bis*.

Commissione europea (2005), Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Seconda relazione sull'attuazione della strategia per il Mercato interno 2003-2006*, COM(2005) def.

Commissione europea (2004), *Raccomandazione riguardante il recepimento in diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno*, SEC(2004)918 def.

Commissione europea (2003), Comunicazione interpretativa - *Agevolare l'accesso di prodotti al mercato di un altro Stato membro: applicazione pratica del mutuo riconoscimento*, (2003/C 265/02).

Commissione europea (2003), *The Internal Market, 10 years Without Frontiers*.

Commissione europea (2003), Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per il Mercato interno – Priorità 2003-2006*, COM(2003)238 def.

Commissione europea (2002), Relazione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo, *Secondo rapporto biennale sull'applicazione del principio di riconoscimento reciproco del Mercato interno*, COM(2002)419 def.

Commissione europea (2001), Comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, *Effective Problem Solving in the Internal Market ("SOLVIT")*, COM(2001)702 fin.

Craig P. – De Búrca G. (1999), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press.

Enfert C. (2005), *La France et la transposition des directives*, in *Revue trimestrielle de droit européen* n.3/2005 pag. 671.

Furlan F. (2005), *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario* n. 1/2005, pag. 125.

Graver H.P. (2002), *National Implementation of EU Law and the Shaping of European Administrative Policy*, ARENA Working Papers 02/17.

Hinton E. (1999), *Strengthening the effectiveness of Community law: Direct effect, Article 5 EC, and the European Court of Justice*, 31 N.Y.U. J. Int'l. L. & Pol. 307, 315.

Knudsen J.S. (2005), *Is the Single European Market an Illusion? Obstacles to Reform of EU Takeover Regulation*, in *European Law Journal*, Vol. 11, No. 4, pag. 5075.

Mandelkern Group on Better Regulation – Final Report 13 novembre 2001.

Marzulli R. – Micarelli G.M. (2006), *Appalti pubblici: il quadro normativo e la governance*, Progetto concorrenza.

Sales E. (2005), *La transposition des directives communautaires: une exigence de valeur constitutionnelle sous réserve de constitutionnalité*, in *Revue trimestrielle de droit européen* n.3/2005 pag. 597.